

University of Groningen

Breed Noordelijk Offensief Arbeidsparticipatie Arbeidsbeperkten

Edzes, A. J. E.

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version

Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:

2019

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Edzes, A. J. E. (2019). *Breed Noordelijk Offensief Arbeidsparticipatie Arbeidsbeperkten*.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.



Breed Noordelijk Offensief Arbeidsparticipatie Arbeidsbeperkten

Verslag | Mei 2019

Dr. A.J.E. Edzes | Rijksuniversiteit Groningen

Inleiding

In twee bijeenkomsten heeft een keur van Noordelijke professionals (zie bijlage) op het terrein van de arbeidsparticipatie van arbeidsbeperkten zich gebogen over de vraag of er in Noord-Nederland regio specifieke kansen liggen om de inclusiviteit van de Noordelijke arbeidsmarkt te verbeteren. Welke denkrichtingen zijn er om werkzoekenden met een (grote) afstand tot de arbeidsmarkt, en arbeidsbeperkten in het bijzonder, meer dan nu het geval is deel te laten nemen aan de arbeidsmarkt?

Deze notitie is het verslag van deze twee bijeenkomsten inclusief een review van recentelijk verschenen onderzoeksrapporten en een summier analyse van cijfermateriaal. Ik ga achtereenvolgens in op de achtergrond van het vraagstuk en de huidige stand van zaken om vervolgens te eindigen met de besproken denkrichtingen.¹

Hoe zit het ook alweer?²

Voor iedereen die kan werken, maar het op de arbeidsmarkt zonder steuntje in de rug niet redt, is er vanaf 1 januari 2015 de Participatiewet. De Participatiewet moet ervoor zorgen dat meer mensen, met en zonder beperking, werk vinden bij een gewone werkgever.

De Participatiewet is een samenvoeging van verschillende regelingen: de Wet werk en bijstand, (grote delen van) de Wajong en de WSW. Door deze samenvoeging is (a) de Wajong niet langer toegankelijk voor jonggehandicapten die achttien jaar worden en arbeidsvermogen hebben en (b) de WSW niet langer toegankelijk voor mensen met een WSW-indicatie.

De WSW moet uiteindelijk worden afgebouwd naar 30.000 deelnemers. Deze afbouw van WSW-plaatsen vindt geleidelijk plaats over een periode van circa 40 jaar. De lange periode voor de realisatie van de reductie van plaatsen maakt het mogelijk om tijdig te starten met een hervorming van de sociale werkplaatsen. Noord-Nederland telt op dit moment (peildatum ultimo 2017) 13.000 WSW-werknemers. Dat is een afname met 1280 werknemers ten opzichte van 2015. Ter vergelijking, in 2000 telde Noord-Nederland ruim 14.000 WSW-werknemers.³

¹ De bijeenkomsten hebben plaatsgevonden op 6 december 2018 en 6 februari 2019 in het Kasteel in Groningen. De lijst van deskundigen is opgenomen in de bijlage.

² Tekstdelen zijn ontleend aan de website van Divosa en Cedris. Beide websites geven een uitstekend overzicht van de achtergronden en stand van zaken rond de Participatiewet, het doelgroepenregister, de banenafpraak en beschut werken. www.divosa.nl en www.cedris.nl.

³ Cijfers over 2015-2017 zijn afkomstig van CBS Statline. Historische cijfers komen eveneens uit CBS-bronnen en de jaarstatistieken WSW van Panteia.

Tegelijkertijd is Beschut Werk als instrument opgenomen in de Participatiewet. Gemeenten moeten op termijn in totaal 30.000 van deze beschutte werkplekken realiseren. In de praktijk worden beschutte werkplekken veelal door gemeenten bij de SW-bedrijven gerealiseerd. Eind 2018 zijn volgens opgave van het CBS in Noord-Nederland 260 beschutte werkplekken gerealiseerd.

Binnen de Participatiewet vormen de arbeidsbeperkten een bijzondere groep. Arbeidsbeperkten zijn mensen die niet zelfstandig het minimumloon kunnen verdienen. UWV beoordeelt of een persoon het wettelijk minimumloon (WML) kan verdienen. Mocht dat niet het geval zijn dan behoort deze persoon tot de doelgroep voor de banenafpraak en wordt ze opgenomen in het doelgroepenregister.

In het Sociaal Akkoord van 2013 hebben werkgevers onder andere toegezegd om 100.000 extra banen te creëren voor arbeidsbeperkten in de marktsector in de periode tot 2026. De overheidssector heeft toegezegd om 25.000 extra banen te creëren tot 2024. Inmiddels is deze verdeling losgelaten.

Tussenstand

De drie Noordelijke provincies in Noord-Nederland tellen anno 2018 165 duizend uitkeringsgerechtigden waarvan 53 duizend deelnemers in de Participatiewet (CBS Statline, peildatum ultimo 2017). De arbeidsmarktregio Groningen telt ultimo 2017 een kleine 26 duizend bijstandsgerechtigden.

De voortgang van de banenafpraak wordt door het UWV in kaart gebracht. Kijken we naar het doelgroepenregister dan telt Noord-Nederland aan het einde van het vierde kwartaal 2018 **25.600 arbeidsbeperkten**. Ten opzichte van de nulmeting is dit een daling met 5.587 personen, een kleine 18%. Landelijk is de daling iets lager, namelijk een kleine 12%.⁴

Het aantal gecreëerde **reguliere** banen loopt in Noord-Nederland iets uit de pas met de landelijke cijfers. Aan het einde van het tweede kwartaal 2018 waren in het Noorden 8.545 banen gecreëerd, een stijging met 77% ten opzichte van de nul-situatie (4.826). Nederland als totaal kent een stijging met 105%. In Noord-Nederland is het aandeel overheidsbanen op het totaal 5,5%, voor heel Nederland bedraagt het aandeel overheidsbanen 6%. Het aandeel banen in de markt bedraagt voor Noord-Nederland ruim 52% tegenover ruim 56% landelijk. De rest van de banen zijn uitzendcontracten en detacheringen. Voor Noord-Nederland gaat het in het tweede kwartaal om 6.230 uitzendcontracten/detacheringen.

⁴ <https://www.uwv.nl/overuwv/Images/trendrapportage-banenafpraak-q4-2018.pdf>. Geraadpleegd op 8 mei 2019.

De landelijke tussenbeoordeling, de beleidsvooruitzichten en de oproep tot regionale actieplannen

Het Ministerie van SZW heeft in verschillende onderzoeken de voortgang van de banenafpraak geëvalueerd.⁵ Daarnaast zijn er verschillende onafhankelijke rapporten verschenen. De hoofdconclusie is dat de doelstelling van de banenafpraak over 2017 als geheel gehaald is en meer mensen met een arbeidsbeperking een plek op de reguliere arbeidsmarkt hebben gevonden. Tegelijk is er onvrede dat nog steeds ruim de helft van de mensen uit de doelgroep banenafpraak niet aan het werk is. Meer dan de helft van de mensen die niet zelfstandig in staat zijn het wettelijk minimumloon te verdienen heeft nu geen baan.⁶ Het Sociaal en Cultureel Planbureau concludeert dat het streven om meer mensen met een arbeidsbeperking aan het werk te krijgen de eerste jaren na invoering van de Participatiewet niet is gerealiseerd.⁷

De wijzingen in de Participatiewet, de afspraken in het sociaal akkoord, de invoering van het doelgroepenregister, de governance van de uitvoering en de (politieke) monitoring van de banenafpraak hebben tot een complexe uitvoerings- en registratiesystematiek geleid die het zicht ontnemt op kwaliteit, duurzaamheid en dynamiek van de arbeidsparticipatie van arbeidsbeperkten.

Onlangs heeft de Staatssecretaris een **breed offensief** aangekondigd met tal van maatregelen die de uitvoering moet **vereenvoudigen en harmoniseren** over gemeenten. Verder wil de Staatssecretaris het **onderscheid tussen overheid en markt opheffen en inleenverbanden/ detacheringen mee laten tellen** in de banenafpraak.⁸

Om vorm en inhoud te geven aan het derde ijkpunt heeft de Staatssecretaris eind vorig een oproep gedaan aan de wethouders van de centrumgemeenten om te komen tot een **regionaal actieplan**. Deze oproep komt na ondertekening van een gezamenlijke intentieverklaring van werkgevers, gemeenten, UWV, MBO-raad en Ministeries van OCW en SZW.⁹

⁵ Brief aan de Tweede Kamer 'Resultaten brede onderzoek banenafpraak en stand van zaken wet- en regelgeving', 2 juli 2018; Brief aan de Tweede Kamer 'Resultaten onderzoeken: omvang doelgroep banenafpraak en duurzaamheid van de banen', 2 juli 2018; Brief aan de Tweede Kamer 'Resultaten banenafpraak eind 2017 (drie-meting)', 2 juli 2018; Kok, L. et al (2018). *Jonggehandicapten onder de Participatiewet: eerste rapportage 2018*. Amsterdam. Sadiraj, K., S. Hoff en M. Verstantvoort (2018). *Van Sociale werkvoorziening naar Participatiewet*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

⁶ Brief aan de Tweede Kamer 'Breed offensief om meer mensen met een beperking aan werk te helpen', 7 September 2018

⁷ Sadiraj, K., S. Hoff en M. Verstantvoort (2018). *Van Sociale werkvoorziening naar Participatiewet*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

⁸ Brief aan de Tweede Kamer 'Uitwerking breed offensief om meer mensen met een beperking aan het werk te helpen', 20 november 2018; Brief aan de Tweede Kamer 'Contourenbrief vereenvoudiging Wet banenafpraak', 20 november 2018;

⁹ *Intentieverklaring Perspectief op Werk*, d.d. 20 november 2018.

*Kernpunten Breed Offensief, Brief Tweede Kamer, 20 november 2018***IJkpunt 1: Eenvoudiger voor werkgevers en werkzoekenden**

- Vereenvoudiging loonkostensubsidies (o.m. één loonwaardemethodiek)
- Ondersteuning op maat, adequate inzet van de jobcoach | Maatwerkvoorziening
- Wegnemen knelpunten no-riskpolis / ziekmelding
- Verkenning aanpassing financieringssysteem loonkostensubsidie gemeenten
- Benutting van de laagste loonschalen in cao's
- Vereenvoudiging banenafpraak en quotum

IJkpunt 2: Werken aantrekkelijk maken voor mensen met beperkingen

- Vrijlating van arbeidsinkomsten bij loonkostensubsidies
- Belemmeringen wegnemen om vanuit de WAJONG te gaan werken
- Simpel switchen in de participatieketen

IJkpunt 3: Werkgevers en werkzoekenden moeten elkaar makkelijker vinden

- De matching in arbeidsmarktregio's en landelijk structureel versterken (w.o. inzicht in profielen)
- Extra impuls Perspectief op werk
- Extra impuls voor het creëren van baankansen voor jongeren uit het pro/vso-onderwijs
- Stimuleren beschut werken

IJkpunt 4: Het bijdragen aan duurzaam werk

- Het belang van duurzaam werk
- Verbeteren van de regionale sociale infrastructuur voor kwetsbare groepen binnen de P-wet
- Structureel loonkostenvoordeel (LKV) voor doelgroep banenafpraak

Denkrichtingen

De opbrengst van twee workshops eind december 2018 en begin februari 2019 met Noordelijke professionals kan input leveren voor de regionale actieplannen. De conclusies uit de twee bijeenkomsten spiegelen veel van de landelijk gesignaleerde problemen. Werken moet aantrekkelijker worden gemaakt, de systematiek moet eenvoudiger, bestuurlijk commitment kan steviger, de borging in organisaties sterker etc. Of zoals het ook wel is geconcludeerd, de inzet van arbeidsbeperkten maakt veelal nog geen onderdeel uit van de reguliere HR-processen en is daarmee vaak nog niet geborgd binnen de organisatie.¹⁰

Veel van de in de regio geconstateerde problemen ('er is geen regie', 'ambtelijke onvermogen en bureaucratie', 'organisaties werken langs elkaar heen') zijn niet specifiek voor de regio. Ze zijn ook niet nieuw omdat in het verleden meermalen is gewezen op een **gebrek kent aan lerend vermogen, aan doe-vermogen en aan begeleidend vermogen**.¹¹ Of de doorgevoerde veranderingen in de infrastructuur - denk aan één werkgeversservicepunt vanuit Werk in Zicht en een gezamenlijke matching van gemeenten en UWV op vacatures - dit verbeteren, zal de komende jaren moeten uitwijzen.

¹⁰ Vgl. Blom, M., S. Huberts, S. Kluft en S. van der Veen (2018). Onderzoek naar knelpunten en mogelijkheden voor de overheid om de banenafpraak te realiseren. APE.

¹¹ Zie bijvoorbeeld: Advies Commissie Toekomst en Transitie Sociale Werkvoorziening (2011). Goed benut, goed bestuurd.

Re-integratie van werkzoekenden en arbeidsparticipatie van arbeidsbeperkten is ook **een veelkoppig monster**. De één wijt een gebrek aan succes aan een tekort aan banen en werkgeversbereidheid om arbeidsbeperkten in dienst te nemen, de ander wijt dit juist aan een tekort aan vaardigheden en productiviteit bij de doelgroep. Weer een ander benadrukt het onvermogen van de uitvoering om tot resultaat te komen. Er is niet één probleemdefinitie en dat komt omdat de diversiteit in de doelgroep groot is en de problemen meervoudig. Er is daardoor automatisch een grote verwevenheid van het aantal organisaties en het aantal professionals die zich met een cliënt bemoeien

Uit de workshops kunnen we vijf denkrichtingen distilleren.

Denkrichting 1: Werkfit (of toekomstfit) maken. Een deel van de probleemanalyse is dat de beschikbaarheid van banen niet het wezenlijke probleem is. Eerder gaat het om het werkfit (of toekomstfit) maken van de doelgroep. Kenmerk van deze denkrichting is in de eerste plaats dat in een veel eerder stadium – eerder in het traject en/of op jongere leeftijd - begonnen moet worden met voor de arbeidsmarkt relevante vaardigheden, houdingsaspecten en fitheid dan op dit moment gebruikelijk is. Er ligt hier een samenloop met de Participatiewet en onderwijs in de praktijkomgeving. Een tweede kenmerk is dat succes een kwestie van lange adem is. Snelle winst is hier niet te halen. Wel duurzame winst.

Aandachtspunten die hierbij genoemd worden, zijn de inzet van loonkostensubsidies, stages en waarden van vaardigheden door het kunnen behalen van deelcertificaten om de doelgroep voor te bereiden op (toekomstige) baanactiviteiten en kansberoepen. Binnen deze denkrichting worden voorzichtig de eerste initiatieven genomen (Boris certificaten, Pilot praktijkleren) en het zal interessant zijn om de eerste resultaten te vernemen en te bespreken met het oog op structurele inbedding in de gemeentelijke organisatie.

Denkrichting 2: Organiseren (van banen) over organisaties heen. Een ander deel van de probleemanalyse benadrukt juist een tekort aan banen. Voor de arbeidsparticipatie van arbeidsbeperkten zou baancreatie plaats moet vinden door activiteiten te organiseren over organisaties heen. Hierdoor zouden meer banen kunnen worden gecreëerd die voor de doelgroep geschikt zijn. Dit kent verschillende vormen:

- Taakbundeling over organisaties heen die zich op verschillende locaties bevinden. Bekende voorbeelden zijn: toetsenbordschoonmaker en fietsenstewards.
- Taakbundeling over organisaties heen die zich op één locatie bevinden. Het voorbeeld hier is dat verschillende organisaties die op één locatie werken samen nadenken over eenvoudige taken die door de doelgroep kunnen worden uitgevoerd. Bij en door veel overheidsorganisaties worden diensten ingehuurd (schoonmaak, groen, catering, beveiliging) die wel op een en dezelfde locatie worden uitgevoerd maar waarbij onvoldoende wordt gezocht naar 'social return on investment'. Hiervan zijn voorbeelden bekend als de samenwerking tussen het Utrechts Medisch Centrum, de Universiteit Utrecht en bedrijven die op de Campus de Uithof zijn gevestigd.

Beide denkrichtingen vereisen een commitment en inspanning van management en/of bestuur. Dit ontbreekt vooralsnog. Voor een belangrijk deel komt dit doordat organisaties zich niet direct verantwoordelijk voelen voor organisatie overstijgende verantwoordelijkheden. Er zal hier dus

vooral gekeken moeten worden naar het belang: 'what's in it for me'. En dan niet alleen het (bestuurlijk) belang op de korte termijn, maar ook op de lange termijn.

Denkrichting 3: Ken de doelgroep. Opnieuw valt op dat de omvang en problemen van de doelgroep niet goed in beeld zijn of onbekend zijn bij de professionals die moeten zorgen voor de matching.¹² Het risico is dat daardoor binnen afzonderlijke organisaties aanpakken worden bedacht die niet passen bij de mogelijkheden van de doelgroep of dat mogelijke werkgevers afschrikken op basis van foutieve beelden van de doelgroep. Deze conclusie is opvallend omdat UWV voor alle klanten uit de doelgroep een klantprofiel heeft opgesteld en claimt dat er is sprake van een 'sluitende aanpak'. Onbekend maakt onbemind en het is dus verstandig de doelgroep een gezicht te geven.

Denkrichting 4: Experimenteren buiten de gebaande paden. In de probleemanalyse worden aanknopingspunten geschetst die buiten de bestaande wet- en regelgeving en institutionele kaders vallen. Bijvoorbeeld een Noordelijk risicofonds om organisationele risico's af te vangen of regionale poolvorming van dienstverbanden te organiseren wanneer baancreatie over organisaties heen plaatsvindt. Op dit moment is ook een discussie actief over de parallelle arbeidsmarkt waarbij de maatschappelijke waarde van werk centraal staat en waarbij de uitkering plaatsmaakt voor werk en inkomen.¹³ Dergelijke experimenten vereisen durf en lef om buiten de gebaande paden te opereren.

Denkrichting 5: Duurzaam organiseren. De bereidheid en enthousiasme van direct betrokkenen om met de doelgroep van arbeidsbeperkten aan de slag te gaan is groot. Maar het draagvlak binnen organisaties om arbeidsbeperkten in dienst te nemen is niet altijd aanwezig waardoor het risico ontstaat van symboolpolitiek: laten zien dat er flink aan een inclusieve arbeidsmarkt wordt gewerkt, zonder dat fundamenteel veranderingen binnen organisaties worden doorgevoerd. Het werkveld kenmerkt zich dan ook door een wijdverspreide projectocratie waarbij goede bedoelingen in tijdelijke projecten worden omgezet, verantwoordelijkheden zijn (weg)gedelegeerd, goedbedoelde intenties worden verankerd in nieuwe methodieken en werkwijzen, zonder dat wordt geregistreerd welke aanpakken daadwerkelijk werken of niet. Het is verstandig om een breed offensief te verankeren in kennisontwikkeling en bestendige, langdurige vormen van onderling leren en samenwerken.

Tot slot

De denkrichtingen moeten nader worden uitgewerkt waarbij het van belang is om met de juiste personen en organisaties om tafel te zitten. Er is daarbij door gesprekspartners vaak gewezen naar WerkinZicht als regievoerende instantie.

¹² Vgl. Blom, et al. (2018). Onderzoek naar knelpunten en mogelijkheden voor de overheid om de banenafspraken te realiseren. APE: p. 10-11

¹³ Vgl. <https://www.socialevraagstukken.nl/rubrieken/verslag/de-tijd-lijkt-rijp-voor-de-parallelle-arbeidsmarkt/>.
<https://www.movisie.nl/sites/movisie.nl/files/2019-03/190307%20presentatie%20Ton%20Wilthagen.pdf>. Geraadpleegd op 26 maart 2019.

De deelnemers

Ernst Ottens,
Marjolein Eenink,
Herman Bloupot,
Hadewijch de Jong,
Jan Edzes,
Gea Meijer,
Robin Wolzak,
Leonore Nieuwmeijer,
Bernard Posthumus,
Marise Warner,
Alet Denneboom,
Kees Veling,
Mirjam Manni,
Mireille Galama,
Arjen Edzes,

Directeur Werkplein Ability - Gemeente Het Hogeland
Mobiliteitsmanager - Friesland Campina
Secretaris - SER Noord Nederland
Projectleider Duurzaam en Inclusief beleid - RUG
Directeur - EMCO groep
Arbeidsdeskundige -UWV
Manager Werkzoekendendienstverlening -UWV
Specialist Inclusiviteit - Asito
Directeur - Stam BV
Juridisch Stafadviseur - UMCG
Mobiliteitsadviseur -Treant groep
Directeur - Treant groep
Operationeel manager - Tempo-Team
Programmamanager - Noorderlink
Universitair docent - RUG